Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

27 859 Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

33 351 Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met het wijzigen van de voorwaarden voor en de bevoegdheid ter zake van wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte

Nr. 76 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2015

Hierbij zend ik u toe het onderzoeksrapport «Onderzoek M/V en verder, sekseregistratie door de overheid en de juridische positie van transgenders»[1].
Het onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door dr. M. van den Brink en dr. J. Tigchelaar, beiden verbonden aan het *Utrecht Centre for European Research into Family Law* (UCERF) van de Universiteit Utrecht.
Het onderzoek diende ter uitvoering van de motie van het lid Dijkstra (D66) (Kamerstuk 33 351, nr. 10), waarin de regering werd verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheden en consequenties van het onbepaald laten van het geslacht. Deze motie werd ingediend bij gelegenheid van de behandeling van de Wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met het wijzigen van de voorwaarden voor en de bevoegdheid ter zake van wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte. Deze wet vereenvoudigde voor transgenders de mogelijkheid om de vermelding van het geslacht op hun geboorteakte te laten wijzigen. Bij die gelegenheid kwam ter sprake dat er ook mensen zijn die zich niet thuis voelen bij het hokje «man» of «vrouw» en voor wie de registratie van geslacht zoals deze zich in het dagelijks leven voordoet een terugkerend probleem is. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vermelding van het geslacht op identiteitsdocumenten, maar ook om het invullen van bijvoorbeeld aanvraagformulieren van overheids- en private organisaties.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-27859-76
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

In het onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre en onder welke voorwaarden het mogelijk is, mede in het licht van internationaalrechtelijke verplichtingen, om geslacht in sommige gevallen onbepaald te laten, en welke juridische en praktische problemen daardoor kunnen ontstaan of juist worden verholpen.

De onderzoekers hebben een zeer informatief onderzoeksrapport afgeleverd. Zij onderzochten de sekseregistratie in Nederland en hoe deze ervaren wordt, internationaalrechtelijke verplichtingen, ontwikkelingen en ervaringen in het buitenland, en maakten een analyse van mogelijkheden en gevolgen. In het onderzoek komt het volgende naar voren.

- De onderzoekers spraken met organisaties en betrokkenen en vermelden daarvan de uitkomsten, die overigens – zo merken de onderzoekers op – niet representatief zijn gezien het beperkte aantal geïnterviewden. Naar voren komt dat de verstrekking van het gegeven geslacht (en de beperkte opties bij de keuze van het geslacht) aan overheids- en private organisaties alsook de zichtbaarheid daarvan op identiteitsdocumenten als een probleem wordt ervaren. In dagelijkse situaties, ook bijvoorbeeld in communicatie via internet, wordt vaak gevraagd naar het (juridische) geslacht, terwijl dit niet overeenkomt met de genderidentiteit. Dit kan zeer onaangenaam zijn, zeker in persoonlijk contact als het uiterlijk niet overeenkomt met het normatieve beeld van het geslacht en men (in het openbaar) gevraagd wordt om uitleg of vermelding van privégegevens. Voor de dagelijkse praktijk zou een vermindering van het aantal malen dat geslacht moet worden opgegeven of op documenten is vermeld, welkom zijn. Afschaffing van sekseregistratie heeft de voorkeur, maar het idee dat sekseregistratie een vrije keuze wordt voor iedereen, bijvoorbeeld in de vorm van de categorie man, vrouw of anders, wordt eveneens gesteund.
- Betrokkenen geven aan dat als geslachtsregistratie zo gewijzigd zou worden dat het onbepaald laten van het geslacht mogelijk wordt, door dit open te laten (het gegeven wordt niet ingevuld) of een derde hokje op te nemen, het nooit een verplichting mag zijn om anders dan als man of vrouw te worden geregistreerd. Zij voorzien in dat geval serieuze problemen van stigmatisering. Daarnaast wil men géén «derde geslacht». Men heeft liever de optie om sekse niet in te vullen, onder andere omdat wordt verwacht dat het risico op stigmatisering groter is wanneer er een speciale categorie wordt gecreëerd dan wanneer voor sommigen het geslacht niet wordt genoteerd.
- Ambtenaren van de burgerlijke stand voorzien in het geval de vermelding van het geslacht wordt uitgebreid met een categorie «onbekend» problemen in de sfeer van de privacy van betrokkenen. Als de registratie van geslacht achterwege wordt gelaten, denken zij dat identificatie van personen wordt bemoeilijkt en sekse-specifiek overheidsbeleid, bijvoorbeeld op het terrein van gezondheid, onderwijs en werkgelegenheid lastiger wordt.
- De onderzoekers hebben een inventarisatie gemaakt van wet- en regelgeving. Hieruit blijkt dat verwijzing naar geslacht veel voorkomt in bepalingen die betrekking hebben op registratie van persoonsgegevens, bijvoorbeeld ter verkrijging van identificerende documenten, of voor praktische of beleidsdoelen zoals in wetgeving op de terreinen van onderwijs, gezondheid, en jeugdzorg. Ook komt de verwijzing naar geslacht veel voor in bepalingen over afstamming, de verkrijging van het Nederlanderschap, de burgerlijke stand en de basisregistratie personen, en in onder andere pensioen- en andere uitkeringswetten en gelijke behandelingswetgeving.
- Over internationale en EU-rechtelijke afspraken met betrekking tot vermelding van geslacht geven de onderzoekers aan dat hun onderzoek niet volledig is omdat het aantal internationaalrechtelijke afspraken te omvangrijk is, vooral in combinatie met de vanzelfspre-

kendheid van geslacht als ordeningsprincipe. Met inachtneming van die beperking concluderen zij dat vaak geldt dat de Nederlandse overheid verplicht zal zijn, dan wel dat van de Nederlandse overheid wordt verwacht dat informatie over geslacht wordt verstrekt. Daarbij is er vaak wel vrijheid in de wijze waarop dat gebeurt (man/vrouw/ onbepaald).

– De genderidentiteit wordt gerekend tot het privéleven als bedoeld in artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR. Er is op dit moment geen sprake van een mensenrechtelijke *verplichting* tot het doorbreken van een registratiesysteem gebaseerd op binaire (man/vrouw) seksecategorieën, en evenmin een mensenrechtelijke verplichting die aan verruiming of verandering van het huidige systeem van geslachtsregistratie in de weg staat.
– De buitenlandse ontwikkelingen rond de registratie van sekse als persoonsgegeven zijn divers. In Nepal, India, Nieuw-Zeeland, Duitsland en Australië zijn of worden regelingen getroffen die verder gaan dan de klassieke tweedeling man/vrouw, maar die de registratie van sekse als persoonsgegeven en het uitgangspunt van binaire sekse vooralsnog niet werkelijk aantasten. De verplichting om informatie te verschaffen is overal gehandhaafd, alleen de geboden opties lopen uiteen, van een vakje open laten tot het aankruisen van meer mogelijkheden. Soms is dit alleen voor specifieke groepen, soms mag men vrij kiezen.
– De analyse van wetgeving laat zien dat in het Nederlandse recht veelvuldig en op verschillende manieren wordt verwezen naar geslacht. Een doorbreking van de nu nog vrijwel binaire (man/vrouw) wijze van de vermelding van geslacht in registraties en het verruimen van opties voor een keuze zal daarom tot juridische knelpunten leiden, vooral op het niveau van de lagere regelgeving en uitvoeringsbepalingen en zal in bepaalde gevallen juridisch-inhoudelijke problemen opleveren.

De onderzoekers merken samenvattend op dat – omdat het nationaal recht doorspekt is met verwijzingen naar sekse – rekening moet worden gehouden met tal van kleinere en grotere knelpunten. Verruiming van de opties zou mogelijk tot omvangrijke wetswijzigingen kunnen leiden.

Deze bevindingen brengen mij – in het licht van de motie die vroeg om onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van het onbepaald laten van het geslacht – tot twee waarnemingen.
De eerste is dat internationaalrechtelijk vaak geldt dat de Nederlandse overheid gehouden is informatie over geslacht te vermelden, waarbij er wel ruimte kan zijn voor de wijze waarop dit gebeurt, bijvoorbeeld door het bieden van meer opties dan alleen man of vrouw. Nationaalrechtelijk bestaan hiertoe zeer beperkte mogelijkheden, nu de Nederlandse wetgeving verweven is met sekse specifieke verwijzingen. De tweede waarneming is dat het onbepaald laten van het geslacht door het openlaten of door het invullen van een derde hokje mogelijk geen of een beperkte oplossing is voor diegenen die problemen ondervinden van sekseregistratie, nu in de huidige samenleving – zoals betrokkenen aangeven – stigmatisering op de loer ligt.

Het voorgaande maakt mijns inziens duidelijk dat het belangrijk is om de bewustwording in de samenleving van de problemen die mensen kunnen ondervinden van sekseregistratie en het zogenaamde binaire (man/vrouw) denken, te bevorderen. Relevant in dit verband is dat de Minister van OCW tevens Minister voor Emancipatie, in de midtermreview emancipatie (Kamerstuk 30 420, nr. 211) heeft aangegeven meer aandacht te zullen besteden aan seksediversiteit (d.w.z. sekse als een continuüm met oneindig veel variaties) en de beperkingen van het binaire (man/vrouw)

denken om anders te handelen ten aanzien van vastgeroeste man-vrouwpatronen en normatieve ideeën over mannelijk- en vrouwelijkheid. Door deze bewustwording kan het besef in de samenleving groeien, zowel bij overheids- als bij private organisaties, dat in gevallen waarin onderscheid in sekse niet nodig is, de vraag daarnaar niet wordt gesteld. Dit zou – overeenkomstig de wens van betrokkenen – kunnen leiden tot vermindering van het aantal malen dat geslacht moet worden opgegeven of op documenten is vermeld. Bovendien kan er in gevallen waarin onderscheid bij registratie niet is te voorkomen, meer aandacht komen voor de gevoeligheid van dit gegeven en een daarbij passende bejegening van personen.

Eenvoudige oplossingen voor de problemen die door betrokkenen worden ondervonden met sekseregistratie zijn helaas niet voorhanden. Het is echter zaak met elkaar te zoeken naar mogelijkheden om de ervaren problemen te verkleinen en onaangename confrontaties in het dagelijks leven te voorkomen. Het gesprek hierover is van belang. De onderzoekers zullen op 13 maart een studiedag wijden aan de resultaten van hun onderzoek.

De Minister van OCW en ik zullen de bevindingen van het onderzoeksrapport en de studiedag betrekken bij een gesprek met de organisaties van betrokkenen dat wij vanuit onze departementen zullen initiëren om te spreken over het door hen beleefde risico van stigmatisering en over de mogelijkheden om de maatschappelijke bewustwording hierover te bevorderen, en seksediversiteit en de beperkingen van het binaire (man/vrouw) denken in beleid, uitvoering en bij de bejegening van personen onder de aandacht te brengen van zowel overheids- als private organisaties.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven